

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78389>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Diplomatiek succes in Den Haag ook succes voor Afghanen?

Kanttekeningen bij de Afghanistan-conferentie

Op 31 maart 2009 vond in Den Haag de *International Conference on Afghanistan; a Comprehensive Strategy in a Regional Context* plaats. Deze ministeriële conferentie bracht meer dan zeventig landen en circa tien internationale organisaties bijeen om te praten over de stabiliteit en wederopbouw van Afghanistan. De *timing* van de conferentie werd vooral bepaald door wat dit jaar op de agenda staat: de Afghaanse presidentsverkiezingen in augustus, de NAVO-top in Straatsburg en Kehl in april, en het uitbrengen van de nieuwe Amerikaanse strategie voor Afghanistan. Maar boven alles komt de conferentie op een moment dat steeds openlijker over de verslechterende situatie in Afghanistan wordt gesproken.

Centrale vraag is of de internationale bijeenkomst in Den Haag de kans op verbetering wezenlijk heeft vergroot en wat de mooie slotverklaring metterdaad voor Afghanistan zal betekenen.

De situatie in Afghanistan

In 2008 beleefde de veiligheidssituatie in Afghanistan haar slechtste jaar sinds 2001. De afgelopen twee jaar zijn de Taliban weer in opkomst. Het aantal aanvallen van de opstandelingen lag het afgelopen jaar vijftig procent hoger dan in 2007.¹ Verder heeft het conflict zich verspreid van het zuiden naar regio's die lange tijd relatief rustig waren, waaronder de provincies rond Kaboel. Ook is het aantal dodelijke burgerslachtoffers gestegen: van iets meer dan 900 in 2006 naar bijna 2.000 in 2008.² Volgens Amerikaanse schattingen wordt dertig procent van alle aanvallen uitgevoerd door militanten die van buiten Afghanistan afkomstig zijn. Hoewel de veiligheidssituatie dus duidelijk is verslechterd, moet ook niet een te negatief beeld worden geschetst. Van alle geweld in Afghanistan vindt zeventig procent plaats in tien procent van de Afghaanse districten, waar in totaal slechts zes procent van de bevolking woonachtig is.³

Over de redenen waarom de veiligheidssituatie is verslechterd, bestaat onenigheid. Voor de verslechterring genoemde redenen zijn de corruptie bij de Afghaanse overheid, de afwezigheid van goed bestuur en onvoldoende veiligheidstroepen in grote gedeelten van vooral het platteland, alsmede het feit dat 'opposing forces' bases hebben in het naburige Pakistan. Daarnaast spelen de gebrekkige eenheid in beleid en strategie van de NAVO-troepen en de trage economische ontwikkeling een negatieve rol. Dit roept logischerwijs bij veel Afghanen de vraag op of de internationale aanwezigheid in hun land hun situatie nu echt heeft verbeterd.⁴ Behalve veiligheid is er nog een scala aan andere 'uitdagingen', waarvan vooral staatsopbouw en goed bestuur bijzonder groot zijn.

Nation-building in Afghanistan blijkt een bijzonder moeilijke zaak. Het is op zich zelf al een succes te noemen dat er door de Verenigde Naties en de door de Verenigde Staten geleide coalitie een regering en overheid is opgezet die redelijke legitimiteit geniet. Niettemin blijkt deze taak zeer complex, gelet op de gevolgen van meer dan twintig jaar oorlog, maar ook vanwege analfabetisme, geografische factoren en het beperkt aantal capabele ambtenaren, om maar eens wat te noemen. Daar komt bij dat progressie op dit gebied zeer langzaam verloopt. Bovendien lijden de reputatie en effectiviteit van de overheid geweldig onder corruptie en nepotisme.⁵

Er is duidelijk een nieuwe krachtsinspanning nodig van de betrokken partijen: de ISAF-partners, buurlanden van Afghanistan, donoren, de belangrijkste internationale organisaties, en uiteraard de Afghanen zelf. De situatie mag niet verslechteren. Dat zou rampzalig zijn voor de Afghanen, voor de regionale stabiliteit en voor de reputatie van de internationale gemeenschap in het algemeen en die van de VN en de NAVO in het bijzonder. Daarom ontstond binnen de NAVO het idee een internationale conferentie te beleggen. Dit werd snel door Nederland opgepakt, dat hierin een kans zag de militaire

en sociaal-economische inspanningen in Afghanistan te combineren met een diplomatieke inspanning in eigen land.

Succes in Den Haag

De Nederlandse regering en het ministerie van Buitenlandse Zaken zagen in het organiseren van een conferentie een manier om de betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij Afghanistan te intensiveren. Vandaar ook dat alle landen werden uitgenodigd die belang hebben bij het slagen van het project in Afghanistan, werden uitgenodigd. Met meer dan tachtig delegaties was vrijwel de gehele bij Afghanistan betrokken internationale gemeenschap metterdaad present. Iets waar minister Maxime Verhagen – volgens zijn Amerikaanse collega Hillary Clinton een echte ‘miracle worker’ – met recht trots op kon zijn.

Vooraf werd aangegeven dat de internationale conferentie zich vooral zou moeten richten op de vraag wat de internationale gemeenschap en de Afghaanse regering de afgelopen jaren goed hebben gedaan, wat niet, en hoe het beter kan. Ook moest de bijeenkomst leiden tot herbevestiging aan de bevolking van Afghanistan dat de internationale gemeenschap de wederopbouw van hun land langdurig en krachtig zou blijven steunen.

Die herbevestiging kwam er. Het ene na het andere delegatiehoofd herhaalde de steun van zijn of haar land of organisatie aan een veiliger en welvarender Afghanistan. Behalve het uitspreken van algemene steun bevat de slotverklaring diverse belangrijke toezeggingen op deelonderwerpen. Deze hebben betrekking op de organisatie van een integrale benadering voor Afghanistan, bevorderen van goed bestuur, versnellen van economische groei en ontwikkeling, het versterken van de veiligheidssituatie, alsmede regionale samenwerking.

Ten aanzien van de organisatie van het alomvattende ‘project-Afghanistan’ werd overeengekomen dat de VN een centrale rol moeten spelen bij de coördinatie van de hulp en de ondersteuning van de Afghaanse regering. De VN-missie in Afghanistan (UNAMA) moet, voor zover mogelijk, in alle provincies aanwezig zijn. Daarnaast verwelkomden de delegaties de nieuwe Amerikaanse Afghanistanstrategie. Deze wordt gezien als een belangrijke bijdrage aan versterking van de gezamenlijke krachtsinspanningen.

Ter bevordering van *goed bestuur* riepen de delegaties op tot hulp bij voorbereiding van de verkiezin-

gen in Afghanistan in augustus. Die moeten eerlijk en transparant verlopen. Het is belangrijk dat ook vrouwen kunnen stemmen. Ook moet het openbaar bestuur verbeterd worden.

Op het gebied van het versnellen van *economische groei en ontwikkeling* werd overeengekomen dat hulpprogramma’s moeten worden gestroomlijnd en dat er heldere doelstellingen moeten komen die op de behoeften van de Afghanen zelf zijn gebaseerd.

Om de *veiligheidssituatie* te verbeteren, moeten volgens deelnemers aan de conferentie politie en leger van Afghanistan worden versterkt, zodat deze zelf voor de veiligheid in het land kunnen zorgen. Verder dienen Afghanen, NAVO/ISAF-landen en regionale partners de grenzen beter te bewaken om illegale doorvoer van drugs en wapens tegen te gaan. Uiteraard waren de deelnemers aan de conferentie het er ook over eens dat de strijd tegen terrorisme in Afghanistan vastbesloten moet worden voortgezet. Daarnaast werd de poging van Kaboel ondersteund om Afghaanse strijders die hun wapens neerleggen in het kader van een verzoeningsproces, in de samenleving te laten herintegreren.

Ten slotte bevat de slotverklaring een krachtig pleidooi voor verbreding van de *regionale samenwerking*. Binnen dat kader wordt onder meer opgeroepen tot intensievere samenwerking op economisch en diplomatiek gebied. Het belangrijkste en gevoeligste punt is echter de regionale samenwerking op veiligheidsgebied. De slotverklaring benadrukt dat het van belang is dat Afghanistan, Pakistan en de NAVO/ISAF samenwerken en een alomvattende veiligheidsstrategie ontwikkelen. Aan die oproep werd toegevoegd dat een dergelijke strategie in overeenstemming moest zijn met de soevereiniteit en territoriale integriteit van beide landen, een toevoeging waar vooral de Pakistaanse diplomaten op hadden gestaan.⁶ Daarover was iedereen het in principe eens en zo kon de slotverklaring worden afgesloten met herbevestiging van steun aan een democratisch, vreedig, pluralistisch en welvend Afghanistan.⁷

De voorzitters van de conferentie, de ministers van buitenlandse zaken van Afghanistan en Nederland en de speciale gezant van de VN voor Afghanistan, konden tevreden zijn. De vlekkeloos verlopen conferentie werd met mooie woorden afgesloten. Kortom, een enorm diplomatiek succes voor in het bijzonder Nederland. De vraag is echter of het ook een succes voor de Afghanen is. Zal het ‘pact van Den Haag’ ook metterdaad een positieve uitwerking hebben op



de situatie in Uruzgan, Kandahar, Kaboel en elders in Afghanistan?

Ook succes in Afghanistan?

De hierboven gestelde vragen zijn bijzonder relevant, maar beslist niet nieuw. De conferentie in Den Haag is niet de eerste die over Afghanistan is gehouden. Bonn, Berlijn, Londen, Rome en Parijs zijn Den Haag voorgegaan. Telkens weer wordt de internationale steun voor Afghanistan herhaald en vrijwel iedere keer wordt benadrukt dat het *aanstaande jaar* van doorslaggevend belang voor de vrede en veiligheid in het land zal zijn. Tegelijkertijd beseffen de toeschouwers maar al te vaak dat de problemen die bij iedere conferentie aan de orde komen, het jaar daarvoor ook al op de agenda stonden. Ook in het geval van 'Den Haag' kunnen ten minste twee kanttekeningen worden geplaatst bij het diplomatieke 'succes'.⁸

Allereerst werden op de conferentie de VN gepresenteerd als de coördinator van de hulp en van ondersteuning aan de Afghaanse regering, een coördinator die bovendien voor zover mogelijk in alle provincies aanwezig dient te zijn. Dit stelt de VN echter voor een dilemma met betrekking tot neutraliteit. Het betekent dat de volkerenorganisatie zich – mede in het licht van de geïntegreerde benadering – ook moet mengen in de *counter-insurgency*-strategie van de ISAF. Binnen een dergelijke strategie worden de harde kern van de Taliban en al-Qaida militair bestreden, worden de gematigde rebellen in het politieke proces geïntegreerd en wordt de Afghaanse bevolking gestimuleerd de 'goede' kant in het conflict te kiezen door haar veiligheid en ontwikkeling te bieden. Inderdaad vormen veiligheid en ontwikkeling ook het doel voor UNAMA, maar voor de VN is het van groot belang neutraal te blijven en zo min mogelijk in het gewelddadige conflict te worden betrokken. Daarmee zou namelijk de onafhankelijke positie bij bemiddeling en humanitaire hulpverlening in gevaar komen. De gevolgen daarvan hebben we kunnen zien in Irak, waar de VN zelf doelwit werden.

Ten tweede wordt in de slotverklaring geen enkele keer het woord 'justice', 'court' of 'impunity' genoemd en hiervoor lijkt ook weinig ruimte in de nieuwe Amerikaanse Afghanistan-strategie. Volgens Amerikaanse inlichtingen zou slechts vijf procent van de Taliban tot de harde kern behoren. De overige 95 procent zouden nog kunnen worden 'gered'.⁹ De uitkomst van de conferentie is echter dat Afghaanse strijders die afstand nemen van interna-

tionaal terrorisme, de constitutie respecteren en de wapens neerleggen, welkom zijn om in de civiele maatschappij te reintegreren. Dit roept de vraag op hoe zich deze aanpak van verzoening verhoudt met gerechtigheid en het idee van de *rule of law*.

Deze vraag wordt heel concreet aan de hand van twee voorbeelden. Een eerste voorbeeld is dat de laatste tijd de vrouwenrechten in Afghanistan steeds meer door de regering-Karzai zijn ingeperkt, om daarmee aan de extremistische elementen tegemoet te komen. In 2001 werden de invasie en het afzetten van de Taliban echter welhaast verkocht als een operatie om de Afghaanse vrouw te bevrijden. Hoewel de situatie thans duidelijk beter is dan tijdens de Taliban, lijkt 'verzoening' ten koste van die vooruitgang te gaan. Het andere voorbeeld betreft de berechting van hen die zich aan oorlogsmisdaden en schendingen van de mensenrechten hebben schuldig gemaakt. Bij verzoening stuit men al snel op het dilemma vrede *versus* rechtvaardigheid. Praten alsmede verzoening met de Taliban leidt al gauw tot het verlenen van amnestie. Wat nu als Mullah Omar aangeeft dat hij het internationale terrorisme afzweert, de constitutie zal respecteren en de wapens neerlegt? Zou hij dan niet meer voor zijn daden in het verleden behoeven te worden berecht? Hoewel vaak in eerste instantie voor de vrede wordt gekozen en de rechtvaardigheid op het tweede plan komt te staan, kan dit grote gevolgen hebben voor de toekomst. In veel gevallen houdt deze keuze namelijk in dat de straffeloosheid kan voortduren. Dit lijkt nu al het geval in Afghanistan, waar de krijgsheren die tijdens de burgeroorlog van 1992-1996 een bloedige terreur uitoefenden, onder Karzai nog altijd veel macht hebben. En laten we niet vergeten dat het juist de daden van deze krijgsheren waren die zoveel afkeer opwekten, waardoor de Taliban voldoende steun kon krijgen om de macht te grijpen. Vervolgens ont-popte ook de Taliban zich als een terreurregime. Het vertrouwen van de bevolking in de huidige regering is mede vanwege de rol van die krijgsheren al niet erg groot, maar de populariteit van het bewind zou verder kunnen dalen, als bepaalde Taliban-leiders eveneens amnestie zouden krijgen. Op korte termijn brengt dat mogelijk rust, maar langdurige vrede is er wellicht niet mee gediend.

Conclusie

Op het eerste gezicht lijkt het resultaat van de *International Conference on Afghanistan* een voorbeeld

van een diplomatiek succes. De slotverklaring is zeker een eerste stap in de goede richting, naar meer regionale en internationale samenwerking en naar een integrale aanpak van de problemen waarmee Afghanistan worstelt. Er zijn echter ten minste twee belangrijke kanttekeningen te plaatsen. De VN worden in een rol geduwd waarbij de onpartijdigheid verder in gevaar komt en de organisatie het risico loopt juist minder goed in staat te zijn de wederopbouw te ondersteunen. Verder werd in Den Haag, net als op voorgaande Afghanistan-conferenties, voor korte-termijn-stabilisering gekozen en nadrukkelijk minder gekeken naar vrede op lange termijn. Mogelijk is dat thans ook het hoogst haalbare. Of de huidige keuzen op de lange termijn ook de goede zullen zijn, is de vraag. Het antwoord daarop laat op zich wachten. Maar de consequenties van een aantal keuzen die op de 31^e maart zijn gemaakt, zullen mogelijk al sneller naar voren komen, denk aan de verdere afbrokkeling van vrouwenrechten of aanslagen op de VN. Kortom, het diplomatieke succes van de conferentie *over* Afghanistan is niet bij voorbaat ook een succes *in* Afghanistan, laat staan voor de Afghanen zelf.

Noten

- 1 Matt Waldman, *Caught in the conflict: civilians and the international security strategy in Afghanistan: a briefing paper by eleven NGOs operating in Afghanistan for the NATO Heads of State and Government Summit*, 2-4 april 2009.
- 2 *Ibid.*
- 3 Kenneth Katzman, *Afghanistan: post-Taliban governance, security and U.S. policy*, Congressional Research Service, 4 maart 2009.
- 4 *Ibid.*
- 5 *Ibid.*
- 6 Hans de Vreij, 'Wachten op de slotverklaring' <http://blogs.rnw.nl/vredeenseveiligheid/2009/03/31/den-haag-wachten-op-de-slotverklaring/>.
- 7 Voor de volledige tekst van de slotverklaring zie www.afghanistanconference2009.nl
- 8 Deze kanttekeningen stonden tevens centraal op de Afghanistan-conferentie die op 30 maart gehouden werd op het Instituut Clingendael. Voor een verslag, zie <www.clingendael.nl>.
- 9 'Behind the Afghan Strategy', in: *The Washington Post*, 22 maart 2009.

Dr Jaïr van der Lijn is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP). Dr Edwin Bakker is Hoofd van het CSCP.